

PROCEDURA DI ACCESSO ALLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E NEL DIRITTO ITALIANO: EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA E PROSPETTIVE DI RIFORMA

ABSTRACT

Questo lavoro si propone di esaminare in modo approfondito le procedure di accesso al riconoscimento della protezione internazionale (per la concessione dello status di rifugiato, della protezione sussidiaria o, quando previsto, dei permessi per motivi umanitari): partendo da una ricognizione storica sull'evoluzione del diritto d'asilo nell'ordinamento internazionale, ove tutta la materia ha avuto la sua genesi, passando poi all'analisi dell'articolazione delle procedure nel diritto europeo e infine nel diritto nazionale; rivolgendo attenzione particolare alle garanzie procedurali previste e al diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali gratuite.

Lo scopo di questa analisi sarà principalmente quello di verificare in che misura le norme procedurali così come promulgate nel tempo - sia a livello europeo sia a livello nazionale - consentano un adeguato rispetto dei diritti umani dei richiedenti protezione internazionale, anche in relazione all'evoluzione giurisprudenziale a cui essi sono stati sottoposti negli anni e agli standard fissati dal massimo organo competente in materia, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati.

Nel primo capitolo del presente lavoro, dopo aver rivolto l'attenzione alla fondamentale Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status dei rifugiati e al principio di non respingimento in essa contenuto, si proseguirà l'analisi a livello internazionale con il contributo essenziale della giurisprudenza della Corte dei Diritti dell'Uomo sull'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che (come noto) vieta il respingimento dello straniero verso un Paese terzo nel quale rischi di subire torture o pene o trattamenti inumani o degradanti, nonché sull'articolo 13, che statuisce il diritto a un ricorso effettivo, essenziale se si tratta di procedure.

Si proseguirà poi, attraverso l'evoluzione delle competenze sul diritto d'asilo nell'Unione Europea (dalla cooperazione intergovernativa alla "comunitarizzazione" della materia), dando adeguato spazio alla valenza normativa della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea tramite la giurisprudenza della Corte di Giustizia, in particolare in relazione agli articoli 4, 18 e 19 in essa contenuti. A tal proposito, si noterà il peculiare ruolo della "giurisprudenza multilivello", che attraverso il vaglio delle normative contribuisce in modo incisivo a mantenere alti gli standard delle garanzie procedurali in materia, comportando un evidente avanzamento qualitativo e quantitativo dello *ius commune europaeum*.

Dopo aver rivolto uno sguardo panoramico alla normativa europea sul diritto di asilo e alla sua evoluzione fino all'attuale Sistema Comune Europeo di Asilo, lo studio si concentrerà sulle due direttive procedurali sinora adottate: quella ormai abrogata del 2005, prima e fondamentale normativa in materia, e quella in vigore dal 2013. In particolare, si esaminerà l'iter di approvazione, la disciplina strutturale e le diverse articolazioni della normativa di entrambe le direttive.

Sulla Direttiva 2013/32/UE, puntualmente analizzata nel secondo capitolo, ci si soffermerà più a lungo, approfondendo le norme che attualmente regolano le informazioni giuridiche e procedurali fornite al richiedente, la consulenza, la rappresentanza e l'assistenza legale. Un cenno sarà rivolto all'analisi comparativa delle procedure europee di asilo (accesso alla procedura, limite di tempo per la presentazione della domanda, tempi per i ricorsi contro una decisione negativa, disciplina sull'assistenza legale) tramite i dati di Asylum Information Database del Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esuli.

In seguito, si sposterà l'attenzione sul progetto di riforma in attuazione dell'Agenda europea sull'immigrazione del 2015.

La Commissione ha infatti presentato una comunicazione al Parlamento e al Consiglio dal titolo Riformare il sistema comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa, che introduce significative novità e prevede una vera e propria rivoluzione all'interno del Sistema Comune di Asilo. Naturalmente lo studio verrà concentrato sulla redazione del nuovo Regolamento Procedure, il suo travagliato iter di approvazione (non terminato) e l'analisi della disciplina così come proposta dalla Commissione Europea, confrontata con la disciplina attuale della direttiva. A tale scopo saranno utilizzate come fonti le comunicazioni della Commissione e le proposte correlate, i principali articoli dottrinali in materia e sarà dato spazio alle diverse voci che già delineano in modo critico le conseguenze delle modifiche apportate al sistema dal nuovo regolamento.

Lo studio, nel terzo capitolo, si sposterà al livello nazionale. Anche qui, dopo una panoramica sulla caotica evoluzione della normativa in tema di protezione internazionale (dalla mancata attuazione della previsione costituzionale del diritto d'asilo ai diversi tentativi di riforma e modifica della disciplina), si analizzerà in modo approfondito la procedura attuale di accesso alla protezione internazionale nelle sue varie fasi contenuta nel decreto legislativo 25/2008 (la presentazione della domanda, l'esame della Commissione Territoriale e i criteri decisionali, l'eventuale ricorso giurisdizionale e il ruolo della difesa legale in tali procedimenti).

Verrà poi esaminata l'ultima novità in tema di procedura, la legge 46 del 2017, cosiddetta legge Minniti, soffermandosi in modo particolare sulle novità introdotte al decreto procedure: le Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e cittadinanza, la

videoregistrazione del colloquio, l'eliminazione del grado di appello. Si dedicherà spazio alle questioni costituzionali presentate ad alcuni giudici di merito e alle recenti pronunce (Corte di Cassazione e Corte di Giustizia) sull'obbligatorietà dell'udienza in primo grado e sull'effetto sospensivo automatico del ricorso in secondo grado. Infine, l'analisi si soffermerà sulla prospettiva che il cosiddetto Decreto Sicurezza, convertito in legge 132/2018, darà alla materia della protezione internazionale in Italia, le novità sul piano sostanziale (prima fra tutte l'abolizione della protezione umanitaria) e le relative questioni di costituzionalità connesse, nonché i dubbi espressi dallo stesso Alto Commissariato per i Rifugiati sulla compatibilità della normativa con il rispetto dei diritti umani e sulla qualità delle garanzie fornite ai richiedenti asilo dalla legge italiana.

Sara Morlotti